

Risques industriels et territoires : comment améliorer l'alerte aux populations et la participation citoyenne ?

PARTIE 1 P.5

Des pistes pour repenser l'alerte des populations et la gestion de crise

PARTIE 2 P.17

Comment améliorer la participation citoyenne ?



métropole
ROUEN-NORMANDIE



ICSI
Institut pour une culture
de sécurité industrielle

SOMMAIRE

PARTIE 1 : DES PISTES POUR REPENSER L'ALERTE DES POPULATIONS ET LA GESTION DE CRISE

- 06 Comment être résilient face aux risques : recommandations de la mission Fred Courant
- 09 Les défis d'FR-ALERT, le nouveau dispositif d'alerte en France
- 12 Gestion de crise : l'indispensable redistribution des rôles
- 16 Quels facteurs influencent l'engagement et les comportements sécurité des populations ?

PARTIE 2 : COMMENT AMÉLIORER LA PARTICIPATION CITOYENNE ?

- 22 Participation citoyenne sur les risques industriels en France : panorama des dispositifs, limites et défis
- 25 Comment améliorer la participation citoyenne sur les risques industriels ? Initiatives, de Feyzin à Rouen
- 29 Métropole Rouen Normandie : l'enjeu de retrouver des espaces de dialogue apaisé après Lubrizol
- 32 « Les comportements en temps de crise dépendent de la lente construction des liens en temps de paix », Tribune du Monde

© ICSI 2022

Directeur de la publication : Ivan Boissières •
Écriture : Christèle Cartailleur • Coordination :
Christèle Cartailleur • Conception graphique et mise
en page : Arekusu • Photos et illustrations : Istock,
Shutterstock. Impression : Delort

ÉDITO

“
Septembre 2019, un incendie se déroulait à l'usine Lubrizol de Rouen et bouleversait les populations aux alentours. Une étude sur le vécu de la journée du 26 septembre 2019 par les rouennais, réalisée par Eric Daudet, enseignant chercheur à l'Université de Rouen, montre que :

- 70% de la population savait déjà qu'un accident industriel s'était produit quand la sirène a retenti... L'alerte officielle est donc arrivée bien tardivement par rapport à la rapidité d'information des citoyens grâce au bouche-à-oreille, aux réseaux sociaux... Mais la sirène n'a pas été inutile puisque c'est elle qui, dans l'esprit des gens, a officialisé la crise.
- 30% de la population a pris son véhicule personnel et a fui la métropole alors même que la consigne était de rester chez soi, d'éviter de prendre sa voiture pour ne pas encombrer les routes et ne pas s'exposer à un risque toxique.

Les accidents industriels récents mettent en lumière des dysfonctionnements dans la communication de crise, la coordination et l'information des parties prenantes, mais aussi une certaine défiance des citoyens envers les industries à risque et les pouvoirs publics. Malgré des décennies d'expertise en matière de gestion de crise, une multitude de plans – plan d'opération interne, plan particulier d'intervention, plans communaux de sauvegarde... – il y a encore une grande voie de progrès dans l'accompagnement des populations.

Presque 20 ans après la catastrophe d'AZF, l'ICSI a eu à cœur de répondre présent à l'invitation de la Métropole Rouen Normandie, en octobre dernier, pour organiser deux tables rondes dans le cadre du Forum de la Résilience. Ensemble, nous avons choisi de proposer deux temps forts de réflexions et discussions sur :

- L'alerte des populations et la gestion de crise
- La participation citoyenne sur les risques industriels

Nous vous proposons ici de découvrir une synthèse de ces échanges, étayée de ressources et références complémentaires. Bonne lecture à vous !



PARTIE 1

Des pistes pour repenser l'alerte des populations et la gestion de crise

Pourquoi, aujourd'hui encore, alerte et communication ne passent-elles pas auprès des citoyens ? Comment rendre la chaîne de gestion de crise plus efficace et les comportements des populations plus sûrs ?

Ouvrons nos horizons et faisons appel aux neurosciences, à la psychologie environnementale, à des géographes... Et apportons un regard neuf et des propositions concrètes pour l'alerte des populations, au-delà de ses seuls aspects techniques, l'évolution du rôle des acteurs durant la crise et notamment celui des réseaux sociaux, le facteur humain pour mieux préparer les citoyens à la crise.

- **Fredéric Courant**, journaliste
- **Yves Hocde**, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises à la DGSCGC, ministère de l'Intérieur
- **Lieutenant-colonel Romain Moutard**, directeur de programme interministériel, ministère de l'Intérieur
- **Johnny Douvinet**, géographe, Université d'Avignon
- **Alban Bruneau**, président d'AMARIS (Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs) et maire de Gonfreville l'Orcher
- **Xavier Longuet**, directeur de la formation au sein du Gesip, groupe d'études de sécurité des industries pétrolières
- **Eric Collard**, président de Visov, association des volontaires numériques en gestion d'urgence
- **Isabelle Richard**, docteur en psychologie de l'environnement et fondatrice du bureau de recherche Environnons

EN VIDEO



Alerte des populations et gestion de crise



2 mn pour découvrir le sujet



Forum Résilience



Le replay de la table ronde

Comment être résilient face aux risques : recommandations de la mission Fred Courant



Fred Courant, co-animateur de la mythique émission « C'est pas sorcier », a également présidé la mission sur « la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels » confiée par Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique. Zoom sur les propositions concrètes portées par la mission.

COMMENT AVEZ-VOUS SOUHAITÉ CONSTRUIRE LA RÉFLEXION AUTOUR DE LA MISSION DE MODERNISATION DE LA CULTURE DU RISQUE ?

Fred Courant : Il a fallu constituer une équipe, avec des gens qui ont de la pratique, pour dépasser la théorie. L'objectif : faire peu de propositions, mais des propositions concrètes et réalisables, ne pas seulement prêcher des bonnes choses dans le désert. Donc on a écouté une cinquantaine de personnes, des spécialistes, on a pris le temps de parler pendant des entretiens et, partant de ce constat de terrain, on a essayé de construire des propositions. Notre travail a porté, au-delà de l'alerte, sur l'acculturation des populations, pour faire en sorte

qu'il y ait une culture du risque. Je préférerais même dire « une culture de la résilience », avec une véritable conscience de son environnement, son cadre de vie, pour comprendre les choses et savoir ce qui se passe.

POUVEZ-VOUS NOUS DONNER QUELQUES PRÉCONISATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL SUR LA CULTURE DU RISQUE, ISSUES DE VOTRE RAPPORT ?

F.C. : Nous avons volontairement limité le nombre de propositions, car avec des rapports de 50 ou 60 propositions, rien n'aboutit. Nous en avons donc fait 12. Parmi elles, concernant les leviers pour agir et transformer la culture du risque, la faire essaimer dans les territoires :

1. **Agir au niveau de différentes populations :** on parle souvent « du » grand public mais ce sont plutôt « des » grands publics, c'est-à-dire des citoyens, tout simplement, mais qui vont avoir des outils d'information différents en fonction de leur âge, de leur génération, certains regardent France 3, d'autres sont sur les réseaux sociaux... Il est important d'être conscient de cette réalité et de partir de ce constat pour penser les dispositifs.

2. **Acquérir une culture dès le plus jeune âge :** acculturer les plus jeunes, cela se fait dans de nombreux domaines, avec efficacité, sur des questions d'environnement par exemple, avec des petits gestes tout simples de la vie quotidienne, ou dans le domaine de la sécurité routière... Il s'agit donc de réussir à transmettre une information, à faire de la « pédagogie aimable », en expliquant les choses, en prenant le temps, en ayant des outils...

3. **Proposer une journée ou un événement national d'apprentissage :** l'idée ici est de mobiliser tout le monde, et de faire

de la sécurité un enjeu national. C'est un peu « l'effet Téléthon ». Et il s'agit de fédérer non pas dans le drame, la peur, mais dans l'apprentissage, dans la connaissance de son territoire. La première journée est prévue le 13 octobre 2022.

4. **Développer un kit pédagogique :** il serait important aussi de développer un kit pédagogique, accessible à tous. Il existe énormément d'initiatives, souvent réalisées par des associations sur des territoires exposés à plus de risques, et qui ne perdurent pas, faute de moyens. Ces pistes, ces modèles éprouvés pourraient alimenter un kit pédagogique réfléchi et réalisé au niveau national. Il serait très utile aux élus également, je pense notamment à toutes ces petites communes qui n'ont pas les ressources pour tout faire.

CONCERNANT L'ALERTE, QUELLES IDÉES CLÉS OU ACTIONS RESSORTENT DE LA MISSION ?

F.C. : Nous n'avons pas exploré la question des dispositifs techniques d'alerte, mais il nous semble que

l'alerte ne peut pas être dissociée du reste de la chaîne de sensibilisation. C'est bien d'avoir une alerte, mais je me suis posé la question en commençant le travail, il y a 8 mois, en tant que simple citoyen : « si j'entends une sirène, est-ce que ça a du sens pour moi ? ». Entendre une sirène est une chose, mais que faut-il faire ? Que se passe-t-il si on reçoit une notification qui indique juste « attention » ?

Ce n'est pas seulement un dispositif technique, une sirène, qu'elle soit numérique ou mécanique, qui va régler le problème. Il existe aujourd'hui des outils pour travailler sur ce lien entre alerte et sensibilisation. VISOV par exemple, association des volontaires numériques en situation d'urgence, intervient énormément au moment de l'alerte mais est également présente en continu sur les réseaux sociaux et communique sur la prévention. A l'inverse, la plupart des préfectures communiquent sur les réseaux sociaux quand la catastrophe arrive mais n'ont pas communiqué avant, n'ont pas occupé ces réseaux sociaux... or on ne peut pas être entendu sur un réseau social qui est muet la plupart du temps.

« Il ne s'agit pas de culpabiliser les gens ou de les rendre responsables, ce n'est pas du tout le problème, l'objectif c'est de les accompagner, de les aider et les sensibiliser. »

Fred Courant

Il y a donc un travail à faire pour que les acteurs puissent agir sur les deux temps :

- **communiquer régulièrement sur les gestes essentiels**, en amont d'un accident ou d'une catastrophe,
- **alerter en cas de crise.**

Il faut marteler les messages. Les marteler, mais pas bêtement, en faisant de la pédagogie, en expliquant bien en amont, pour qu'au moment où arrive l'alerte, le plus de citoyens possible connaissent les bons réflexes et les bons comportements à avoir. Une autre proposition est venue du retour d'expérience de Damien Boutillet, chef du département de défense et gestion de crise de France Télévisions. Il nous a apporté un éclairage sur le dispositif « Alerte enlèvement », qui a des codes propres, la couleur rouge, une introduction sonore... Cela nous a encouragé à proposer une sorte de **charte commune, visuelle et sonore, pour qu'en cas d'alerte, un réflexe opère.**

Aujourd'hui, il nous est apparu une sorte de brouhaha des méthodes d'alerte, avec telle sirène dans un endroit, et une autre 30 km plus loin... Or nous sommes tous de plus en plus mobiles. Il nous est apparu important

d'harmoniser un peu les choses pour que, quel que soit l'endroit où on se trouve, on puisse avoir les mêmes points de repère.

CONCERNANT LES FACTEURS HUMAINS, FINALEMENT COMMENT ON RÉAGIT OU PAS FACE À UN ÉVÉNEMENT ? UNE IDÉE CLÉ RESSORT-ELLE ?

F.C. : Voici des questions sociologiques passionnantes mais complexes ! Karine Weiss, professeur en psychologie sociale et environnementale à l'Université de Nîmes, nous a apporté son éclairage. Il y a effectivement des comportements qui peuvent être dangereux, mais c'est parce qu'on n'explique pas assez aux gens qu'il faut faire ou ne pas faire certaines choses. Prenons l'exemple des parents qui vont chercher systématiquement leurs enfants à l'école, alors que la consigne est de ne pas aller les chercher. Pourquoi ? C'est quelque chose qu'on aimerait bien comprendre pour pouvoir lutter contre. Il y a aussi des natures et des cultures différentes peut-être, qui expliquent les différences de réactions. Par exemple on peut se dire « j'ai un gros 4x4, je passe sans problème sur les routes » alors qu'il y a une pluie torrentielle... C'est bien souvent les gens qui se sentent le plus armés qui partent, à tort, avec leur véhicule dans les flots...

C'est un travail à faire en profondeur, dans le temps. En commençant par les jeunes, par les enfants, dès l'école. Et changer les comportements ce n'est pas critiquer ou culpabiliser les personnes. Il s'agit de leur faire comprendre qu'il y a quelque chose qui est essentiel et qui passe avant l'objet, le sac à main qu'ils veulent récupérer dans leur maison : c'est leur vie. Leur vie, la vie de leurs proches, la vie des sauveteurs.

POUR ALLER PLUS LOIN

Rapport

En juin 2021, la mission présidée par Fred Courant sur « la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels », rendait son rapport.



Tous résilients face aux risques

En septembre 2021, Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, publiait son plan d'action « Tous résilients face aux risques ». Il identifie 6 leviers d'action qui visent à sensibiliser la population pour faire face aux catastrophes naturelles et aux accidents industriels.



Les défis d'FR-ALERT, le nouveau dispositif d'alerte en France

Une nouvelle plateforme d'alerte des populations, FR-ALERT, mise en place en juin 2022, ajoute aux traditionnelles sirènes deux nouvelles technologies : des SMS géolocalisés (LB-SMS) et la diffusion cellulaire (CB). Comment ça marche ? Quels défis attendent FR-ALERT ?

Suite au décret européen voté le 11 décembre 2018, les 27 États membres de l'Union européenne ont pour obligation d'avoir mis en place le 21 juin 2022 au plus tard un système d'alerte par géolocalisation. La France choisit de mettre en place la plateforme FR-ALERT, un dispositif multicanal, c'est-à-dire associant plusieurs outils pour toucher le plus grand nombre d'individus.

FR-ALERT s'applique sur l'ensemble du territoire national métropolitain et ultramarin, et est adapté pour tous types d'événements : sécurité civile, accident industriel, événement naturel, attentat, trouble à l'ordre public...

COMMENT FONCTIONNE LA PLATEFORME FR-ALERT ?

Le projet FR-ALERT et l'obligation européenne d'un système d'alerte géolocalisé reposent sur le fait qu'on a dans nos poches, pour plus de 80% de la population, un smartphone... et c'est encore plus vrai pour les jeunes générations !

FR-ALERT combine deux technologies :

- la diffusion cellulaire (Cell-Broadcast)
- des SMS géolocalisés

Ces technologies permettent de diffuser des messages d'alerte sur les téléphones des individus localisés **en temps réel, ciblés selon un territoire donné**, y compris les personnes de passage et les touristes. Ainsi, dans un rayon de 5 km, un message va donner une consigne, par exemple un confinement ou une évacuation. Au-delà de ce rayon de 5 km, un message et une consigne différente seront adressés.

UN 1^{er} DÉFI : ALERTE LE PLUS GRAND NOMBRE VERSUS LE PLUS VITE

La diffusion cellulaire fonctionnera sur la 4G et permettra d'alerter la population en quelques secondes, ce qui est très intéressant quand une mise en sécurité immédiate est demandée. Si on considère que tous les smartphones sont connectés à une antenne 4G, cela permettrait aujourd'hui de couvrir



« Il est essentiel de proposer plusieurs approches pour alerter les populations, en se basant sur la diversité des usages et des habitudes d'information. »

81% de la population, et même plus de 95% dans les pôles urbains. En revanche, il y a des taux plus faibles dans des communes rurales, ce qui pose une question en termes d'équité d'accès. À noter que l'alerte sera matérialisée sous forme de notification, avec un son, il y a donc un aspect intrusif à prendre en compte.

Les SMS géolocalisés, quant à eux, fonctionnent classiquement sur de la 2G, 3G, 4G. Les taux de couverture sont donc encore plus exceptionnels que pour le cell-broadcast puisqu'on atteint 95% de la population couverte. Mais la diffusion d'un SMS prend du temps, parfois jusqu'à plusieurs dizaines de minutes. Autrement dit, si on a une mise en sécurité immédiate il faut plutôt opter pour la diffusion cellulaire. Si on a un peu de temps pour une mise en sécurité, on peut couvrir beaucoup de personnes et donc diffuser un SMS.

FR-ALERT S'ARTICULE AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS D'ALERTE

Selon Yves Hocde, du ministère de l'Intérieur, FR-ALERT s'inscrit dans un choix stratégique de garder et d'activer d'autres dispositifs d'alerte :

- les sirènes pour lesquelles un dispositif de rénovation est actuellement en cours,
- les médias, les réseaux sociaux, les conventions avec France Télévisions pour les messages d'alerte enlèvement mais également les messages radio,
- les messages dits GALA – Gestion d'Alerte Locale Automatisée – envoyés directement par les préfets aux élus.



« Aucun vecteur – téléphonie mobile, sirènes, radio... – ne peut couvrir à lui seul 100% de la population » explique le Lieutenant-colonel Romain Moutard. Il est donc **essentiel de proposer plusieurs approches** pour alerter les populations, en se basant sur la diversité des usages et des habitudes d'information.

UN 2^e DÉFI : INTÉGRER LES BESOINS DE CIBLES

« Outre les aspects techniques de fonctionnement de FR-ALERT, d'autres enjeux attendent la plateforme. Car l'humain rentre en compte, le récepteur du message, et il est essentiel d'intégrer les besoins des cibles, des publics visés » commente Johnny Douvinet, géographe. Il va donc être important de penser et d'expérimenter :

- **Le signal** annonçant l'arrivée d'un message d'alerte : quelle fréquence ? Son grave ou aigu ? Continu ou discontinu ? Quelle signification induite du signal : lente, rapide, anxiogène ?
- **La crédibilité de la source** : la source du message doit être crédible pour être écoutée. Il faut donc penser à la connaissance qu'ont les citoyens de la source, la confiance qu'ils lui accordent, la fiabilité perçue.
- **La complétude** (description du danger / consignes) : des expérimentations en cours montrent que plus le message est complet, plus les personnes comprennent ce qui se passe. Mais cela peut être contradictoire avec le fait de vouloir lancer l'alerte au plus vite... On s'intéresse alors au degré de précision nécessaire, à la longueur du message, à la hiérarchie des consignes.
- **Le choix des mots et le langage utilisé** : les mots utilisés peuvent provoquer du stress, de l'incompréhension... On sait que la négation est à éviter, il faut par exemple éviter de dire « n'allez pas chercher vos enfants à l'école », au profit de « Restez chez vous, vos enfants sont en sécurité à l'école ». Un travail est à mener sur le vocabulaire et le lexique utilisés, l'agencement du message et sa clarté.
- **Les informations spatiales** : comment délimiter et nommer, dans les messages, les lieux à éviter, à rejoindre, les zones impactées ?
- **La mise en page finale** : la bonne lisibilité et le rendu visuel du message comptent beaucoup. Ce qui implique une réflexion sur le découpage de l'information (paragraphes, titres, sous-titres), l'utilisation du gras, l'ajout d'un visuel...

3 AUTRES DÉFIS POUR FR-ALERT

Aujourd'hui des expérimentations sont menées. Cela permettra d'affiner les approches, de voir sur quels paramètres jouer pour rendre l'alerte la plus efficace possible. Il sera important de :

- **S'adapter aux contextes** : selon le lieu ou le moment d'un accident, les contextes social, spatial et environnemental vont différer. Gérer un incendie dans un milieu urbain dense ou en pleine campagne, de jour ou de nuit... ça n'est pas la même chose. Il faut donc être souple et agile dans la gestion de l'alerte.
- **Proposer des exercices aux populations** : aujourd'hui, beaucoup d'exercices sont réalisés par les acteurs de sécurité, en interne. C'est bien, mais la population n'est pas forcément mobilisée. Si des tests techniques sont prévus pour FR-ALERT, il sera important également de prévoir des tests, des exercices concrets avec les citoyens.
- **Clarifier le cadre réglementaire** : aujourd'hui, selon le guide ORSEC G.4 de 2013, sur « L'alerte et l'information des populations », un maire, un préfet ou le ministère de l'Intérieur peut faire de l'alerte. Mais d'autres outils existent, mis en place à différentes échelles : les mails, la radio, les automates, le porte-à-porte, les numéros d'urgence... pour ne citer que ceux-là. Une vraie question se pose : **doit-on encore dissocier alerte, qui légalement revient aux autorités, et information qui concerne tout le monde ?**

FR-ALERT EN BREF



Quoi : dispositif multicanal d'alerte des populations ajoutant aux dispositifs existants des SMS géolocalisés et la diffusion cellulaire

Objectif : donner à chacun, en cas d'évènement majeur, un message qui indique la nature de l'évènement, les consignes et permette d'avoir les bons comportements au bon moment

Budget : 50 millions d'euros

Livraison : juin 2022, après des tests techniques et des expérimentations du dispositif global auprès de communes et préfectures expérimentatrices

Gestion de crise : l'indispensable redistribution des rôles

Industriels, État, collectivités, secours... qui fait quoi dans la gestion de crise ? Qui intervient, qui communique ? Et quelle place pour les réseaux sociaux ? Les récents accidents ont montré des limites dans la coordination des acteurs, partons explorer de nouvelles stratégies...

L'articulation des acteurs dans la gestion de crise est aujourd'hui **définie dans la loi**. La Direction des Opérations de Secours (DOS), qui diffuse l'alerte auprès des citoyens et dirige les secours, est assurée par :

- **Le maire**, si l'événement est circonscrit au niveau de la commune et ne dépasse pas les moyens communaux,
- **Le préfet**, si l'événement concerne plusieurs communes ou qu'il dépasse les capacités d'une commune, lors de l'activation formelle d'un dispositif ORSEC ou encore en cas de carence d'action du maire face à un événement (article L2215-1 du code général des collectivités territoriales).

Dans les faits, les conséquences d'un accident industriel se limitant rarement à une commune, c'est le plus souvent le préfet qui revêt cette fonction. Mais le maire reste en responsabilité pour assumer les missions de sauvegarde

auprès de sa population (soutien, hébergement, ravitaillement...). Et bien d'autres acteurs sont mobilisés au sein de cette chaîne complexe en cas de crise : l'industriel où le sinistre s'est produit, les services d'incendie et de secours, la gendarmerie, les pompiers, le SAMU, les associations... et un petit nouveau qui se fait remarquer depuis quelques années : les réseaux sociaux. Enfin, last but not least, les citoyens bien sûr.

L'INDUSTRIEL : ALERTER LES SERVICES DE L'ÉTAT ET GÉRER LE SINISTRE SUR PLACE

L'industriel est le premier acteur confronté à la catastrophe. Pour gérer le jour J, il se prépare en temps de paix : plans d'urgence, cellule de crise, outils d'anticipation avec des fiches réflexe par exemple, outils de situations tactiques et de manœuvres... Pour être bien préparé, l'industriel doit mettre en



place un **fonctionnement cyclique de la cellule de crise**, avec des exercices répétés, chaque semaine ou chaque mois, pour générer des automatismes.

En cas d'accident, l'industriel doit immédiatement **alerter les autorités compétentes** : services de l'État, DREAL, préfecture et secours publics pour organiser très rapidement les opérations d'intervention. Il doit également **gérer sur le terrain le sinistre dont il est à l'origine**, mettre en place les moyens nécessaires, travailler avec les secours publics.

À la question « *n'est-ce pas frustrant de rester en retrait pour les industriels, à gérer le back office sans pouvoir communiquer directement avec la population et en devant passer par l'État ?* », Xavier Longuet, du Gesip, répond : « *L'industriel a déjà un panel*

de communications très important avec de multiples acteurs, qui sont les services de l'État, sa propre communication interne vis-à-vis de ses salariés, de son siège. Il ne serait pas en mesure de pouvoir gérer l'ensemble de la population et des collectivités, ça serait trop difficile. »

L'ÉLU LOCAL : UN MAILLON IMPORTANT À RENFORCER

Les récents accidents montrent les limites de l'organisation de la coordination des acteurs, aujourd'hui centralisée au niveau des préfectures. AMARIS – Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs – défend l'idée de **mieux associer les élus locaux** : ils connaissent leur territoire et peuvent organiser la mise en œuvre concrète des plans de

Le rôle des collectivités ne peut pas se limiter à élaborer des plans communaux de sauvegarde... Elles ont un rôle central à jouer vis-à-vis de la population dans la gestion des risques. »

Alban Bruneau, président d'AMARIS

protection des populations, prévenir rapidement les écoles, les équipements sportifs et culturels... Connus de leurs concitoyens, les élus locaux auraient également leur place dans la communication pour adresser les bons messages, précis, aux habitants.

« Si chacun donne son message, on va créer de la confusion. Il faut une meilleure coordination. Et ça, cela nécessite un travail collectif permanent, une culture de la sécurité, une culture du risque, avec toutes les parties prenantes, l'industriel, les autorités, les services de secours, les élus locaux et bien évidemment les services de la préfecture... On n'y est pas encore, on a du travail. » commente Alban Bruneau, d'AMARIS. « L'Etat a un rôle éminemment essentiel avec les élus locaux, qui sont plus proches des populations, pour essayer de trouver le message et le vecteur le plus adéquat en cas de crise » poursuit Yves Hocde, du ministère de l'Intérieur.

La loi oblige toute commune qui a un risque identifié sur son territoire – naturel ou industriel – à avoir un plan communal de sauvegarde (PCS). Aujourd'hui, **12 635 communes ont l'obligation d'avoir un PCS, mais dans les faits, 9 800 communes en sont pourvues.** Presqu'un quart des communes n'ont donc pas de PCS, surtout des petites communes, faute de moyens – en ressources, en temps – par exemple pour réaliser les travaux d'étude préalable à la connaissance du risque, la matérialisation, la préparation du plan. Actuellement, l'État s'engage à accompagner les élus de ces communes pour qu'elles se dotent d'un PCS, de ressources identifiées... Et si les moyens ne sont pas disponibles au niveau communal, la solidarité intercommunale doit intervenir.



LES RÉSEAUX SOCIAUX : PRÉVENIR ET PRENDRE LE POULS DE LA POPULATION

Les réseaux sociaux sont devenus un vecteur incontournable d'information et apportent dans leur sillage des données en temps réel, opinions en tout genre voire fake news... S'il faut se méfier du brouhaha qu'ils génèrent, les réseaux sociaux sont aussi un formidable atout pour **communiquer et prendre le pouls des questions que se posent les citoyens** en cas d'accident.

Preuve en est avec VISOV, Volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel. VISOV est une association d'une centaine de bénévoles qui mène une veille active sur les événements, qu'ils soient naturels ou industriels, et :

- diffuse des messages de prévention. Bien en amont de l'époque de la saison des feux de forêts par exemple, VISOV rappelle les risques, l'importance de ne pas jeter son mégot...
- porte assistance à la population à l'approche d'une crise, en rappelant et détaillant les consignes de sécurité,
- soutient les gestionnaires de crise, comme les préfectures ou les services départementaux d'incendie et de secours. En tant que tiers de confiance, VISOV fait remonter les questions que se posent les citoyens, alertent si les messages semblent incompris ou pas assez précis.

Prenons un cas d'école : lors des événements météo d'octobre 2021, la préfecture des Bouches-du-Rhône a posté un premier message d'alerte



formaté, avec le visuel standard. Très vite, sur leurs comptes Facebook et Twitter, les citoyens ont posé des questions, souvent les mêmes, au sujet des écoles par exemple. Il est alors important d'examiner les questions posées pour pouvoir apporter des réponses pertinentes... sinon, les réseaux s'emballent.

LE CITOYEN : QUESTION DE CONFIANCE, D'INFORMATION, DE COMPORTEMENT

Deux éléments sont sans appel :

- Selon le baromètre de l'IRSN (Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire), on observe

« On a un enjeu essentiel, celui de la parole crédible, audible, et qui permette de toucher vraiment la personne en situation de crise, au plus direct. »

Yves Hocde, ministère de l'Intérieur

un défaut de confiance des citoyens envers les industries à risque mais également envers les pouvoirs publics, les journalistes... (voir Pour aller plus loin)

- D'après la Commission d'enquête du Sénat suite à l'accident de Lubrizol, aujourd'hui, **90 % des Français se sentent mal informés sur les risques** que présentent les installations industrielles et chimiques. Et **10 % à peine affirment savoir comment réagir si un accident se produisait près de chez eux.**

Or le citoyen, les citoyens dans toute leur diversité – âge, sexe, statut social, lieu géographique, porteur de handicap – sont bien *in fine* les destinataires des messages d'alerte. Ceux qu'on souhaite protéger, mettre en sécurité, ceux qui doivent avoir le bon comportement au bon moment... Alors comment faire ? Plusieurs pistes se dessinent : travailler avec les élus locaux, qui connaissent bien leurs habitants, être à l'écoute des citoyens, via des réunions mais aussi les réseaux sociaux, proposer des alertes multi-canal pour toucher le plus de monde possible, là où chacun est... Avec un point commun : **s'intéresser avant tout aux destinataires, pour qu'ils aient les moyens de devenir acteurs de leur sécurité.**

POUR ALLER PLUS LOIN

Baromètre IRSN

Tous les ans, l'IRSN publie son baromètre de la perception des risques et de la sécurité par les Français. Une mine d'informations à télécharger.



Rapport

La Commission d'enquête du Sénat suite à l'accident de Lubrizol a publié une note de synthèse intitulée « Risques industriels : prévenir et prévoir pour ne plus subir ».



VISOV

« Ce que les réseaux sociaux peuvent apporter, c'est une dynamique d'échange, un dialogue, où on va affiner le message et aller au plus près des préoccupations des citoyens. » Eric Collard, président de VISOV, Volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel.



Abonnez-vous à leurs réseaux



200 000 TWEETS PUBLIÉS EN 24 HEURES
L'incendie de Lubrizol a été le premier accident industriel majeur à l'ère des réseaux sociaux

Source : Commission d'enquête du Sénat

Quels facteurs influencent l'engagement et les comportements en sécurité des populations ?

Avec Isabelle Richard, docteur en psychologie de l'environnement et fondatrice du bureau de recherche Environnons, examinons les logiques comportementales face aux risques : éveil émotionnel, capacité à faire face, modèle de changement des comportements...



La perception des risques et de l'alerte influence directement les réactions des individus en cas d'accident. **On a tous une façon différente de réagir face aux risques :**

- certains seront dans le déni : « j'ai un 4x4, rien ne m'arrivera, je peux sortir malgré l'inondation »,
- d'autres dans la prostration, l'alarmisme : « oh là là, que faire ? » et du coup ils ne font rien,
- d'autres encore relèveront de l'optimisme irréaliste, pensant que « ça n'arrive qu'aux autres »... mais en fait non,
- la délégation aux autorités est également délétère, car en situation passive par rapport aux autorités, on ne va pas mettre en œuvre de comportement.

Tout cela engendre des comportements inadaptés. Il s'agit alors de **travailler, en amont, pour éviter ces biais et favoriser**

les bons comportements, ceux qui conduiront les personnes à **protéger leur vie avant leurs biens**. Et pour cela, on va explorer ce qu'on appelle l'éveil émotionnel, qui va permettre une prise de conscience personnalisée du risque.

1^{re} ÉTAPE : ÉVEIL ÉMOTIONNEL ET PERSONNALISATION DU RISQUE

Ce n'est pas la conscience du risque qui fait défaut. Habiter à côté d'un fleuve ou d'un site Seveso, on le sait plus ou moins. **Ce qui fait défaut, et qui peut permettre de sauver des vies, c'est d'identifier les conséquences du risque.** Pour soi, pour ses proches. Prenons un exemple concret. En 2011, le Cepri (Centre européen de prévention du risque inondation), en partenariat avec Environnons, propose une démarche de formation auprès de 650 personnes, agents de collectivités, résidant en zone

inondable sur le bassin orléanais. La première journée de cette formation est consacrée à l'éveil émotionnel. Attention, **il ne s'agit pas de susciter la peur**, qui favorise l'alarmisme, voire la prostration, et conduit donc à un « non-comportement » ou à un comportement inadapté. L'éveil émotionnel, à l'inverse, c'est **reconnaître qu'il y a un problème pour arriver à la mobilisation du comportement.**

On va alors chercher à apporter des connaissances les plus personnalisées possible et à proposer **des mises en situation concrètes, immersives, telles que :**

- Situer son logement sur une carte des zones inondables,
- Travailler sur l'échelle de crue, avec des photos, des mesures...
- Utiliser une maison de poupée immergée dans un aquarium pour se rendre compte, concrètement, de la vitesse de

la montée du niveau de l'eau mais aussi de son évacuation (se réfugier au premier étage n'est plus une option quand on se rend compte qu'il faut compter parfois des jours pour que l'eau baisse), de l'électricité coupée, des meubles qui flottent...

2^e ÉTAPE : LES MOYENS DE FAIRE FACE

La prise de conscience du danger opérée le premier jour, si elle est bénéfique, génère – et c'est normal – quelques tensions. En jour 2, il faut alors transformer l'essai et **apporter la capacité à faire face, examiner les actions à mettre en œuvre, très concrètement.** Pour chaque niveau d'alerte – en phase normale verte, puis en alerte jaune et rouge – on s'interroge : que fait-on à ce moment-là ? Quels sont les outils à disposition ? Comment réagit-on ? De combien de temps dispose-t-on ?



« On ne peut plus faire de prévention sans les gens. Imposer des décisions sans associer en amont les destinataires n'a que peu de chances de succès. »

M. Dongo Rémi Kouabenan, professeur de psychologie du travail et ergonomie à l'Université de Grenoble

POUR ALLER PLUS LOIN

Article

Perception des risques et de l'alerte, comportements des populations : ce que la psychologie nous apprend



Guide du CEPRI

Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation : comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement



UN MODÈLE POUR FAIRE ÉVOLUER LES COMPORTEMENTS

Tout comme il n'y a pas un risque homogène, il n'y a pas une population homogène où chacun est au même niveau de compréhension du risque, de mise en place de comportements pour se protéger. Il est important de s'intéresser à cette variabilité pour prendre en compte tous les habitants et mettre en œuvre les bonnes actions.

Voici un modèle, issu de la psychologie de la santé, du changement des comportements selon 5 phases :

1 LA PRÉ-CONTEMPLATION

Définition : l'individu ne reconnaît pas ou ne perçoit pas le risque.

Action à mettre en place : informer et convaincre.

Comment : en sensibilisant les personnes (informations, réunions...).

2 LA CONTEMPLATION

Définition : l'individu connaît le risque, mais perçoit mal ses conséquences pour lui. Il y a un défaut de personnalisation du risque. Il peut y avoir une volonté d'agir, mais sans savoir quand, comment...

Action à mettre en place : lever les freins potentiels, comprendre ce qui empêche l'action.

Comment : en questionnant, en donnant des exemples qui démontrent les bénéfices de la mise en œuvre du comportement attendu.

3 LA PLANIFICATION

Définition : l'individu cherche à savoir comment organiser son action le jour d'un accident. C'est un moment crucial dit « d'implémentation de l'action » qui permet de s'engager dans l'action.

Action à mettre en place : organiser et dialoguer.

Comment : en s'assurant que l'individu reçoit des consignes claires, qu'il se les approprie et les intègre. En décidant d'un calendrier d'actions et des étapes nécessaires pour y parvenir.

4 L'ACTION

Définition : en cas d'accident, l'individu met en œuvre son plan d'actions.

Action à mettre en place : donner les moyens d'agir.

Comment : en veillant à l'application des consignes concrètes, en s'assurant que les individus comprennent les risques qu'il y a à ne pas appliquer les consignes. En veillant à ce que l'alerte et les messages associés soient unanimes et clairs.

5 LE MAINTIEN

Définition : cette étape permet de pérenniser le comportement de protection après la crise.

Action à mettre en place : accompagner et évaluer.

Comment : en portant attention à comment a été vécu l'incident ou l'accident, en s'assurant qu'il ne reste pas un trop grand traumatisme, en accompagnant les individus pour renforcer leur capacité à faire face.



Des questionnaires avant et après la formation ont permis de montrer que :

- Avant la formation, les futurs stagiaires perçoivent bien le risque de manière globale mais pas personnelle et, malgré un bon contrôle perçu du risque, n'ont que de vagues idées des actions à mettre en place,
- Après la formation, les stagiaires connaissent mieux leur situation personnelle, mettent en place des comportements de mise en protection (consultation du DICRIM par exemple), ont pris conscience du risque sans vécu émotionnel alarmiste.

DES FACTEURS FAVORISENT OU ENTRAVENT LE CHANGEMENT

Les éléments qui favorisent le changement :

- **La connaissance et l'information,** sur le risque, les consignes... Reste la difficile question de comment diffuser l'information...
- **Le contrôle perçu :** les individus qui se sentent en capacité d'agir et ont une idée claire des actions à mettre en place sont plus aptes à agir en cas de crise.

- **Les motivations à se protéger et l'éveil émotionnel :** une personne consciente du risque qui a touché du doigt ses conséquences potentielles pour elle et ses proches est plus apte à se protéger.
- **L'expérience du risque :** une « mise en situation » a beaucoup plus d'impact sur la perception du risque qu'une présentation descendante.
- **La co-construction des dispositifs de protection :** c'est une, sinon la clé la plus importante. Il s'agit d'inclure des techniciens, des opérationnels, des chercheurs mais aussi et surtout des riverains, des associations, qui vivent avec ce risque. Non seulement l'ensemble des référents est autour de la table pour construire au mieux les dispositifs, mais ensuite chacun des participants diffuse les éléments au sein de sa catégorie d'acteurs. Cette démarche localisée confère crédibilité et légitimité.

Les résistances qui entravent le changement :

- **Une certaine méfiance voire défiance vis-à-vis**

des autorités : la crédibilité de la source est essentielle pour une bonne diffusion des messages de protection.

- **L'invisibilité du risque :** s'il y a une visibilité évidente de certaines nuisances (pollution, bruit...), il n'en va pas de même de certains risques industriels (explosion, incendie...).
- **L'inadaptation de certains outils :** les repères de crue par exemple sont plus perçus comme une référence historique qu'une référence au danger des crues, les DICRIM sont peu connus et les réunions publiques trop peu peuplées.
- **La communication négative ou les injonctions :** à l'obligation de suivre une formation aux risques, il faut préférer le consentement et l'envie d'apprendre. Dans les messages, les formulations positives sont préférables aux négatives.
- **Le manque de cohérence ou de localisation dans les messages :** plus que des risques industriels en général, il s'agit d'évoquer les risques qui concernent directement les personnes.

QUELQUES PISTES POUR AMÉLIORER LES OUTILS DE PRÉVENTION DES RISQUES

La psychologie environnementale dresse quelques propositions :

- **Mettre les individus en connaissance mais aussi en capacité :** former les personnes non pas sur les procédures mais sur les compétences et outils à mobiliser. Informer les populations non pas sur les risques industriels mais sur leur risque industriel, en le ramenant à sa réalité locale.
- **Faire tester et expérimenter les risques,** car l'être humain retient 10% de ce qu'il lit, 90% de ce qu'il fait ou expérimente.
- **Porter une attention particulière à qui diffuse le message,** en questionnant le degré de confiance accordé localement aux diverses autorités. Cela peut par exemple conduire à passer par les organisations syndicales dans les entreprises, l'élu local ou encore les associations locales pour les populations...
- **Favoriser au maximum l'éveil émotionnel** des populations.
- Favoriser la **participation des destinataires des dispositifs** (d'alerte, de protection...) à leur co-élaboration
- **Augmenter l'effort de transparence,** quitte à revenir sur une décision prise dans une phase d'incertitude au regard d'éléments nouveaux qu'il faudra aussi partager. L'adhésion des populations passe par la confiance.
- **Faciliter la compréhension des messages,** en tenant compte de la clarté du message, de la vulgarisation, de l'accessibilité technique, de l'accès aux malvoyants, des langues étrangères...

« Replacer les populations au centre des dispositifs est une idée simple et a priori évidente, pourtant pas encore suffisamment intégrée dans les logiques de gestion de crise technologique. Un autre point important ressort : chaque action doit être localisée, c'est-à-dire adaptée aux spécificités des différentes échelles territoriales et des différents acteurs qui les composent. » conclut Marc Sénant, responsable savoir-faire & méthodes, Icsi.

PARTIE 2

Comment améliorer la participation citoyenne ?

La participation citoyenne sur les risques industriels est un sujet aussi essentiel que complexe. Essentiel pour que se construise, au niveau d'un territoire donné, une culture de sécurité réellement partagée et que les bons réflexes soient mis en œuvre en cas d'accident. Complexe car il est difficile de mobiliser les citoyens, dans toute leur diversité, autour du risque industriel, souvent peu palpable.

Ici, examinons les instances de participations existantes, inspirons-nous d'initiatives qui marchent... Pour, *in fine*, de renouveler le débat et trouver des espaces de dialogue apaisé et constructif entre toutes les parties prenantes de la sécurité industrielle.

- **Cédric Bourillet**, directeur général de la prévention des risques, ministère de l'Écologie
- **Charlotte Goujon**, vice-présidente de la Métropole Rouen Normandie
- **Ivan Boissières**, directeur général Icsi
- **Murielle Laurent**, maire de Feyzin
- **Henri Gonzales**, habitant membre de la conférence riveraine de Feyzin
- **Régis Saadi**, président d'Upside Boucles de Rouen
- **Stéphane Simon**, directeur des terminaux de Rouen – Rubis Terminal
- **Pierre-Emmanuel Brunet**, association Rouen Respire
- **Christophe Holleville**, Union des victimes de Lubrizol

EN VIDEO



2 mn pour découvrir le sujet



Le replay de la table ronde

Participation citoyenne sur les risques industriels en France : panorama des dispositifs, limites et défis

Aujourd'hui, plusieurs dispositifs formalisés existent pour favoriser la participation des citoyens aux processus de décision sur les risques industriels : enquêtes publiques, structures locales de concertation, SPPPI... ainsi que des espaces d'échange qui échappent au cadre réglementaire. Tour d'horizon de la participation citoyenne en France sur les risques industriels avec Cédric Bourillet, directeur général de la prévention des risques, ministère de l'Écologie.



PANORAMA DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE SUR LES RISQUES INDUSTRIELS

La participation du public au débat autour des risques industriels mobilise de nombreux acteurs. Aujourd'hui en France, on compte 4 grandes familles de dispositifs de participation citoyenne :

1. L'enquête publique

L'enquête publique existe depuis des dizaines d'années et permet à chaque citoyen de s'informer et de formuler des observations auprès d'un tiers indépendant : le commissaire enquêteur. Elle intervient à des moments clés de la vie d'un site industriel : lors de l'autorisation environnementale ou de modifications substantielles. Pour les sites de tailles plus

modérées – hors sites Seveso donc – elle peut être remplacée par une participation du public en ligne. Enfin, pour certains grands projets d'aménagement et d'infrastructures (aéroport, parc éolien...), un débat public sous l'égide de la commission nationale du débat public peut être organisé.

2. Les structures locales de concertation

Les structures locales de concertation, autrefois les CLIC (Comités locaux d'information de concertation), désormais appelées CSS (Commissions de suivi de site) sont un dispositif très formalisé, notamment autour des sites Seveso seuil haut. Elles ont une composition dite « grenellienne », limitée généralement à 30 personnes réparties en 5 collèges : l'industriel, les

collectivités locales, les salariés, les associations et personnalités qualifiées et l'État. Mises en œuvre depuis 2003, elles ne sont ouvertes ni au public ni à la presse.

3. Les SPPPI

Les SPPPI, Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles et pour les risques, sont actifs dans les grands bassins industriels. Ce dispositif, s'il est un peu moins formalisé que les précédents, comporte toujours un rôle important de l'État. On y retrouve les mêmes collègues que dans les CSS, mais avec une ouverture plus grande, la possibilité d'accueillir d'autres personnes, de mettre en place des groupes de travail, des outils de communication, d'interaction... Les SPPPI constituent donc un dispositif plus souple, à la qualité de vie variable selon les territoires.

4. Les dispositifs de participation et de dialogue initiés par des industriels, des collectivités ou des citoyens

Ils constituent le dernier grand bloc. Ces dispositifs sont plus libres, non prévus par les textes réglementaires, avec un véritable ancrage dans le territoire, à l'instar de la Conférence riveraine de Feyzin par exemple (cf. article suivant). Ces initiatives, leur efficacité et leur portée, sont très différentes d'un territoire à l'autre.

LES LIMITES DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE

Cédric Bourillet dresse pour nous l'état des lieux des limites aux dispositifs de participation citoyenne :

- **L'évolution des modes de communication et du rapport à l'autorité publique.** Les manières de s'informer et de communiquer

ont radicalement changé avec, notamment, les réseaux sociaux. Et les outils de participation citoyenne pensés autour d'une autorité publique ou de procédures très formalisées sont moins efficaces qu'ils ont pu l'être à d'autres époques. On a par exemple du mal à mobiliser le grand public, notamment les jeunes, autour d'une enquête publique.

- **La technicité du sujet des risques industriels.** Quand on réalise une enquête publique autour d'un site Seveso, l'étude de dangers représente des centaines de pages très techniques, des probabilités, etc. Cela peut difficilement permettre aux citoyens de s'approprier les choses et de participer.
- **L'effectif restreint des instances de participation et le manque de ruissellement des informations.** Les Commissions de suivi de site (CSS)



fonctionnent avec un groupe fixe et limité à une trentaine de personnes. Si cela peut leur permettre de nouer ou consolider un dialogue dans la durée, cela peut aussi constituer un frein à la transmission au grand public de ce qui se dit dans ce cercle restreint et à huis clos. Et il est également difficile pour les citoyens de remonter leurs suggestions, questions, attentes, peurs...

- **L'information souvent trop descendante.** Les commissions de suivi de site ont généralement lieu en préfecture, avec une information majoritairement descendante, voire une justification. On peut alors avoir des postures de défense plus que de dialogue.

QUATRE DÉFIS À RELEVER POUR AMÉLIORER LES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE

Il y a de très bonnes choses dans les dispositifs de participation citoyenne mais, nous l'avons vu, tout n'est pas parfait. Et le sentiment général est qu'ils n'ont pas permis d'atteindre

une culture du risque, ou culture de sécurité, généralisée dans notre pays.

Voici quelques axes de progrès :

- **Réussir à toucher tous les gens,** y compris ceux qui n'ont pas spontanément d'interrogations ou de préoccupations sur ces enjeux jusqu'à ce qu'arrive un problème. Il faut alors réussir à engager un dialogue avec ceux qui ont peu de temps ou qui vont très peu chercher les informations... Il y a vraiment un échange, une communication à établir au long cours, en temps de paix pour qu'il y ait une prise de conscience avant qu'un accident n'arrive...
- **Construire une culture du risque, ou culture de sécurité, qui soit partagée.** Et la chose n'est pas simple en ce qui concerne les risques d'accidents industriels. Car ils sont moins tangibles que des nuisances telles que des odeurs, des bruits, et concernent une multiplicité d'acteurs... On observe par exemple que certains sites industriels, implantés depuis des dizaines

d'années, font partie du décor pour les riverains, qui ne cherchent alors pas forcément d'informations ou de contacts avec le site.

- **Intégrer – vraiment – les citoyens dans les dispositifs de participation.** Il y a un véritable enjeu à prendre en compte les préoccupations réelles du public, ou plus exactement des publics, dans toute leur diversité. Comment ? En faisant participer les citoyens à l'élaboration de l'ordre du jour, en évitant de ne proposer que des sujets très administratifs préplanifiés afin d'avoir une vraie capacité d'écoute, en considérant chaque question comme légitime et méritant une réponse.
- **Éviter l'information descendante,** qu'elle vienne de l'industriel, du préfet, des services de secours, des inspecteurs des sites... Cela nécessite de surmonter – et ce n'est pas simple – ce qu'on appelle l'asymétrie de compétences, parfois de capacités d'expression chez les participants.

Comment améliorer la participation citoyenne sur les risques industriels ? Initiatives, de Feyzin à Rouen



Intéresser les citoyens au risque industriel, encourager le dialogue avec les industriels et les autorités, n'est pas si facile. Un sujet complexe, des instances officielles pas toujours adaptées... Pourtant c'est une dimension essentielle pour construire une culture de sécurité partagée à l'échelle d'un territoire. La « conférence riveraine » de Feyzin est un exemple de dispositif de participation qui a fait ses preuves ; comment la Métropole Rouen Normandie peut-elle s'en inspirer ?

« Une culture de sécurité se construit pas à pas et dans la durée, par le dialogue et le partage de points de vue, pas toujours convergents bien sûr, entre l'ensemble des parties prenantes : les citoyens, les élus, l'État, les industriels et leurs salariés, les associations... La question de la participation sur les risques industriels est importante, c'est ainsi qu'on peut créer les bases d'une culture de sécurité réellement partagée » introduit Ivan Boissières, directeur général Icsi.

LA CONFÉRENCE RIVERAINE DE FEYZIN : UNE PARTICIPATION CITOYENNE QUI MARCHE

En 2007, la ville de Feyzin expérimentait un dispositif original : la « conférence riveraine ». Dispositif qui n'a de cesse, depuis, de favoriser le dialogue entre habitants, élus et industriels pour une meilleure cohabitation entre les usines et la ville.

Murielle Laurent, maire de Feyzin, nous explique la genèse de ce dispositif et son mode de fonctionnement.

ICSI : Comment est née la conférence riveraine de Feyzin ?

M.L. : La conférence riveraine est née d'un constat, à la fin du mandat municipal 2001-2007, avec le développement de la démocratie participative qu'on connaît alors. À cette époque, les nuisances de la plateforme de raffinage Total cristallisent les débats du Conseil du quartier le plus proche de la raffinerie, les autres sujets et problématiques passent à la trappe. Rappelons aussi qu'en cette période, il y avait « un mur du silence » autour des sites Seveso : chacun marchait dans son couloir, avait sa propre communication, ne se parlait quasiment pas... avec les difficultés que ce manque de transparence pouvait créer dans l'inconscient et le conscient de l'être humain.

« Je préfère "culture de sécurité" à "culture du risque". Cette notion introduit, au-delà de la nécessaire connaissance et du partage d'informations sur les risques majeurs, la volonté de construire ensemble plus de prévention et de sécurité. »

Ivan Boissières, directeur général Icsi

Quand il a fallu mettre en place le PPRT (Plan de prévention des risques technologiques), suite à la Loi Bachelot de 2003, les élus de l'époque ont alors réfléchi à la création d'un espace dédié autour du risque technologique. De là est né le travail qui donnera lieu à la conférence riveraine, en lien avec des sociologues, avec une période de concertation citoyenne, avec les élus qui allaient sur le terrain, accompagnés de représentants de la plateforme de Total, pour « recruter » des habitants intéressés pour travailler dans cette instance. La conférence riveraine était née.

ICSI : Comment fonctionne la conférence riveraine ?

M.L. : La conférence riveraine est composée de différents collèges :

- un collège d'une trentaine d'habitants volontaires (condition *sine qua non* pour la réussite du dispositif) qui représentent les 6 quartiers de Feyzin mais dont la majorité sont issus du quartier le plus touché par la raffinerie,
- un collège industriel, essentiellement représenté à sa création par Total, complété ensuite par Rhône Gaz et plus récemment Air Liquide,
- un collège avec 4 élus de la ville.

La conférence riveraine a la particularité d'avoir un « non-statut », c'est-à-dire qu'elle n'a pas de statut associatif. Un vrai choix délibéré pour éviter toute prise de pouvoir au sein de l'instance. La

conférence est dotée d'une charte de fonctionnement, avec des mandats renouvelés tous les 3 ans. C'est une personne extérieure qui anime, pour garantir neutralité et bienveillance. Le budget est réparti à 50% entre la ville et les industriels et est adopté annuellement par la conférence riveraine, un point important pour garantir transparence et confiance.

« Les habitants sont majoritaires dans la conférence riveraine. Nous préparons les questions et pouvons faire part de toutes nos interrogations, il y a une véritable transparence. S'il y a encore un point à améliorer, c'est de renforcer la communication auprès de tous les habitants. » estime Henri Gonzales, habitant de Feyzin depuis 1974 et membre de la conférence riveraine depuis 7 ans.

POUR UN DISPOSITIF SUR-MESURE DE PARTICIPATION CITOYENNE À ROUEN

Sur le territoire rouennais, la question de la participation citoyenne a particulièrement émergé avec les incendies de Lubrizol et Normandie Logistique du 26 septembre 2019. « Alors que les industries sont présentes ici depuis de nombreuses années, on vivait comme si rien ne pouvait se passer... or, on l'a vu, le risque zéro n'existe pas. Donc il faut absolument s'y préparer, favoriser la prise de conscience et la participation citoyenne. Il faut retisser le lien qui a été mis à mal, entre citoyens et autorités – que ce soit l'État ou les élus locaux – et avec les industriels. » explique Charlotte Goujon, vice-présidente de la Métropole Rouen Normandie.

Ainsi, pour sa feuille de route sur les risques industriels, la métropole Rouen Normandie souhaite désormais :

- renforcer les mesures de prévention des accidents et les contrôles, notamment des installations classées à moins de 100 mètres d'un site Seveso pour éviter l'effet domino,
- mettre en place un système d'information et d'alerte par SMS, sur inscription, avant la mise en place de la plateforme nationale d'alerte des populations FR-ALERT,
- renforcer la culture de sécurité et la transparence, informer plus régulièrement, proposer des exercices aux habitants, mettre en place un dispositif type « conférence riveraine »

pour associer concrètement les citoyens aux enjeux de la sécurité industrielle.

« Améliorer la participation sur les risques industriels est une véritable attente des habitants. Il est important de passer d'une information plutôt descendante actuellement à une vraie posture de dialogue entre les parties prenantes. Pour cela, il sera important également de donner les clés, aux élus, aux citoyens, pour analyser, comprendre les données, notamment techniques, liées aux risques industriels. C'est comme cela que nous pourrions poser les bonnes questions aux bons interlocuteurs et travailler cette question dans l'échange et la transparence » affirme Charlotte Goujon.



POUR ALLER PLUS LOIN

La conférence riveraine – Et si on se parlait ?
2 mn 30 de vidéo animée pour tout comprendre !





Vue générale de la raffinerie depuis les hauteurs de la commune de Feyzin.

« Il faut réinterroger cette question de la participation sur les risques industriels, pour être dans une situation de dialogue plutôt que de défense, voire d'invective des parties prenantes. »

Charlotte Goujon, vice-présidente de la Métropole Rouen Normandie

Il est donc question d'imaginer au périmètre de la métropole un dispositif type « conférence riveraine », avec l'aide de l'Inci. Mais attention, Ivan Boissières explique que « l'idée n'est pas de coller un modèle d'un endroit à un autre. Le cas de Rouen, la sociologie de Rouen, sont très différents de Feyzin : là où nous avons une très grosse raffinerie avec une ville de taille moyenne, nous sommes ici en présence d'une très grosse métropole avec un grand nombre d'industries. C'est essentiel de mener une étude sociologique sur le territoire en amont, pour prendre en compte les configurations et attentes locales, et ne pas viser à côté ! À Salaise-sur-Sanne,

dans la vallée du Rhône, cette enquête avait révélé que peu d'acteurs du territoire étaient intéressés pour participer à un dispositif pérenne sur les risques industriels. Ils lui préféreraient une approche plus concrète du risque, où le citoyen devient acteur, par exemple avec des exercices basés sur des scénarios d'accident, des jeux de rôle... ».

Ainsi un diagnostic sociologique a commencé début 2022 sur le territoire rouennais. Les résultats permettront d'imaginer et de mettre en place les dispositifs ou moyens les plus à même de motiver les habitants à s'intéresser aux risques industriels.

LA PARTICIPATION CITOYENNE SUR LES RISQUES INDUSTRIELS, UN SUJET COMPLEXE



« La participation citoyenne à ce sujet est particulièrement difficile et

complexe : des enjeux peuvent paraître contradictoires entre le développement économique et la maîtrise des risques, avec parfois des extrêmes d'un côté ou de l'autre.

Les intérêts en présence sont divers : un riverain peut être à la fois parent d'élève, propriétaire, salarié de l'usine, membre d'une association... Une même personne peut donc porter des intérêts très différents, qui sont tous légitimes. Cela conduit à des questions variées, qu'il faut écouter et auxquelles il faut répondre dans la durée. »

Métropole Rouen Normandie : l'enjeu de retrouver des espaces de dialogue apaisé après Lubrizol

L'accident de 2019 sur le site de Lubrizol a brutalement réactivé la conscience du risque et la nécessité de mieux associer la population. Depuis, des actions ont été engagées, mais le sujet des risques industriels est sensible et complexe. Il reste beaucoup à faire pour que se retissent un dialogue et une confiance entre citoyens, entreprises à risques et autorités. Zoom sur les initiatives en cours et les discussions, animées, sur la Métropole Rouen Normandie.



À ROUEN, LA MÉTROPOLE S'ENGAGE EN FAVEUR DU DIALOGUE ET DE LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS

Selon Charlotte Goujon, vice-présidente de la Métropole Rouen Normandie, il va être « essentiel de poser les bases d'un dialogue constructif entre toutes les parties prenantes, en temps de paix ». Et le challenge n'est pas simple tant les réalités sont multiples.

Le territoire compte en effet de nombreuses industries, aux activités et risques différents (explosion, gaz toxique, incendie...), dont 24 sites Seveso, 10 seuil bas et 14 seuil haut. La population également n'a pas un visage monolithique. Elle comprend des riverains directs des sites ou plus éloignés, intéressés ou non par les risques industriels,

pouvant être tout à la fois salariés d'un site industriel, parents d'élèves, porteurs d'un engagement associatif... Les intérêts en jeu sont complexes, il sera important d'avoir une bonne représentation des acteurs en présence.

Côté métropole, des actions ont d'ores et déjà été engagées en faveur de la participation citoyenne. Un hackathon, lancé en 2020, a par exemple permis de faire émerger plusieurs projets. De la concertation avec les habitants sur le quartier Flaubert sont nées des propositions d'outils qui pourraient être déployés à plus grande échelle, comme la réalisation d'une cartographie des risques en temps réel. Un guide dédié aux risques industriels et naturels a été distribué dans les boîtes aux lettres. Et l'idée d'un dispositif de participation citoyenne, inspiré de la « conférence riveraine » de Feyzin est à l'étude.



UNE PLATEFORME INDUSTRIELLE POUR HARMONISER LA PRÉVENTION ET MIEUX COMMUNIQUER SUR LES RISQUES

Avec ses **71 communes**, ses multiples sites industriels, la métropole doit également jongler avec **5 PPRT** (Plans de prévention des risques technologiques)... Elle soutient donc la création, en août 2021, d'Upside Boucles de Rouen (Union pour la synergie industrielle et le développement économique). Cette association qui regroupe une quinzaine d'industriels du territoire s'est fixé pour objectifs de :

- favoriser l'harmonisation des pratiques en matière de prévention entre acteurs industriels de divers domaines d'activités (chimie, activité portuaire, pharmacie, traitement des déchets...),
- mutualiser les retours d'expérience,
- renforcer la transparence et l'information des industriels vers les habitants.

« L'association souhaite mettre en place une organisation pérenne pour travailler la culture de sécurité et qu'elle ne se dilue pas dans le temps. Avec les industriels, les élus locaux et toutes les parties prenantes, nous voulons travailler sur une information fiable et utile pour les habitants » commente Régis Saadi, président d'Upside.



« Cela implique que les parties prenantes se connaissent – ce n'est pas le cas aujourd'hui –, se respectent et s'écoutent. Le plus gros challenge sera là. Nous voulons communiquer plus souvent, et plus positivement, sur des rapports d'entraînements, la mise en service de nouvelles installations, par exemple. L'idée est de plus informer sur nos activités, pour qu'elles soient mieux connues et comprises », ajoute Stéphane Simon, directeur des terminaux de Rouen, Rubis Terminal, et membre d'Upside.

POUR LES ASSOCIATIONS, DIALOGUER, C'EST BIEN, MAIS PAS SUFFISANT : IL FAUT AGIR

Suite à l'accident de Lubrizol, des associations se créent, parmi lesquelles Rouen Respire, l'Union des victimes de Lubrizol, l'association des sinistrés de Lubrizol. Si elles approuvent la nécessité de dialoguer et de mieux

« Il nous faut trouver des espaces de dialogue qui puissent être apaisés mais où les choses peuvent se dire sans filtre. »

Charlotte Goujon, vice-présidente de la Métropole Rouen Normandie

prévenir les risques, elles portent également d'autres revendications. Christophe Holleville, de l'Union des victimes de Lubrizol, demande **plus de transparence sur les études de danger** liées à l'accident. Il souhaite également **une évolution de la réglementation** afin de contraindre les industries à respecter les demandes et mises en demeure de la DREAL. Selon lui, « la loi est ainsi faite qu'en cas d'infraction, les entreprises échappent d'une amende de 1500€,

« Il faut donner les moyens aux citoyens, pas seulement pour débattre et dialoguer, mais pour agir, construire la sécurité. »

Pierre-Emmanuel Brunet, association Rouen Respire

qui montent péniblement jusqu'à 15000€ parfois. C'est trop peu, tant que cela fonctionnera comme ça, on pourra se réunir autant de fois qu'on veut, le risque sera là ».

Pour Pierre-Emmanuel Brunet, porte-parole de l'association Rouen Respire, « les citoyens doivent pouvoir être **informés à temps lors d'un accident** ». Lors de l'incendie de Lubrizol, **70% de la population savait déjà qu'un accident industriel**

s'était produit quand la sirène a retenti*, l'alerte officielle est donc arrivée bien tardivement. Il demande aussi la médiatisation du comité pour la transparence et le dialogue, une instance créée en octobre 2019 qui regroupe tous les acteurs concernés par les conséquences de l'incendie : « pour en faire un véritable lieu de débat, accessible à tous les concitoyens, et non un monologue comme c'est le cas aujourd'hui ».

Proposer des exercices de prévention, prendre en compte et mesurer les conséquences sur la santé, diversifier les outils de communication pour toucher le plus grand nombre... les idées sont nombreuses.

* Source : étude réalisée par Eric Daudet, enseignant chercheur à l'Université de Rouen

DE LA NÉCESSAIRE CONSTRUCTION DE LA CULTURE DE SÉCURITÉ EN TEMPS DE PAIX

Lors de cette table ronde dont est issu l'article, si les échanges furent riches, ils montraient également la tension autour de questions qui restent parfois sans réponse. Marie Atinault, vice-présidente en charge des transitions et innovations écologiques de la Métropole Rouen Normandie, concluait ainsi : « Ce sujet est extrêmement sensible. En vous écoutant, j'avais l'impression qu'on se retrouvait en septembre 2019 au lendemain d'un traumatisme qui nous a profondément marqué. **Et il faut accepter cette colère qui ressort, car deux ans, c'est très court. Je pense qu'il faut que chacun s'entende. Il faut s'accepter les uns les autres et à un moment faire le deuil de ce qui s'est passé. Cela ne veut pas dire qu'il faut le mettre sous un tapis et l'oublier, mais les choses se sont produites, et ça on ne peut pas le réparer. En revanche, on peut tout mettre en œuvre pour éviter que cette situation se reproduise à nouveau et si par malheur elle devait se reproduire,**

qu'on soit tous en **capacité immédiate de réagir**. Il faut accepter de s'envoyer autre chose que de l'invective, de l'accusation, de la crispation... sinon on se retrouvera avec les mêmes acteurs, aussi passionnés soient-ils, sans avoir fait un pas ».

Gageons que les réflexions menées pour instaurer un dispositif de participation citoyenne au périmètre de la métropole apportent leur pierre à l'édifice de ce nécessaire débat.

POUR ALLER PLUS LOIN

Guide

Le « Guide des risques naturels et technologiques » est édité par la Métropole Rouen Normandie. 16 pages avec la carte des communes et des risques, les consignes de sécurité, un quiz pour les enfants...



Vidéo

L'association Rouen Respire a créé ce court film d'animation, imageant les bons réflexes à avoir en cas de catastrophe industrielle.



Les comportements en temps de crise dépendent de la lente construction des liens en temps de paix



Tribune d'Ivan Boissières parue dans le supplément « Forum de la résilience » du quotidien *Le Monde*, le 4 octobre 2021.

« Aujourd'hui, 90% des Français se sentent mal informés sur les risques que présentent les installations industrielles et chimiques et 10% à peine affirment savoir comment réagir si un accident se produisait près de chez eux ! ». Voilà ce que nous révélait, en juin 2020, le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'accident de l'usine de Lubrizol.

Mais que s'est-il passé depuis l'accident d'AZF, en 2001, à l'origine de nombreux dispositifs réglementaires inscrits dans la loi Bachelot sur la prévention des risques technologiques (2003) ?

Des instances de concertation, qui devaient favoriser l'ouverture et le dialogue entre l'industrie et son territoire, avaient alors vu le jour : comités locaux d'information

et de concertation (CLIC), puis commissions de suivi de site (CSS), ont pour la plupart eu une activité soutenue lors de la mise en place des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT). Leur objectif était bien de faire de l'information des populations sur les risques majeurs un des piliers des politiques de prévention.

Mais, avec l'accident de Lubrizol, force est de constater un essoufflement de ce volet. **Lorsque le risque ne se voit plus – en l'absence d'accident industriel majeur sur le territoire – la mobilisation s'étiolle.** Et, dans la nuit du 25 au 26 septembre 2019, la réaction des riverains de l'usine Lubrizol, qui ne savaient ou ne comprenaient pas ce qui se jouait sur le site industriel, a révélé un manque criant d'information aux populations.



CONCERTATION CITOYENNE

En matière de culture de sécurité, les comportements des différents acteurs en temps de crise dépendent de la lente construction des liens « en temps de paix ». Eviter des réactions de panique ne se joue pas entièrement le jour de l'accident, par une communication de crise qui serait adaptée et bien conduite. Cela avait déjà été relevé, après AZF, dans le rapport du débat national sur les risques industriels remis par Philippe Essig au Premier ministre en 2002 : « *Il faut développer une culture de sécurité qui réponde aux exigences de notre époque. Non pas une culture de la peur ou de l'indifférence, mais une culture de la "connaissance responsable", qui permette d'accepter les situations*

réelles dans lesquelles on vit, et "participative" pour fixer les choix d'actions pour l'avenir. »

Les instances de concertation, si elles peuvent et doivent être améliorées dans leur fonctionnement pour mieux inclure l'ensemble des participants, sont utiles. Mais il existe également d'autres initiatives, nationales ou locales, qui ont porté et portent encore leurs fruits.

On pense par exemple aux tables rondes du risque industriel organisées à la suite du Grenelle de l'environnement en 2009. Elles ont permis de faire travailler ensemble les associations, les industriels, les syndicats, les élus et l'administration, et ont abouti à un consensus autour de

33 propositions concrètes pour mieux gérer les risques industriels. D'autres initiatives, à un niveau local, doivent également être valorisées et pourquoi pas dupliquées, comme la « conférence riveraine » mise en place à Feyzin depuis 2007. Dans cette commune du Grand Lyon, touchée en 1966 par l'explosion de la raffinerie Rhône-Alpes, une étude sociologique avait permis d'identifier les besoins de la population. Le maire, les industriels et les associations locales ont alors décidé de créer une structure avec une représentation dominante des citoyens pour se rencontrer régulièrement et dans la durée.

Ce type d'initiative mérite que l'on s'y intéresse, pour proposer de nouvelles modalités de concertation citoyenne.

Pour poursuivre sur la thématique



PARTICIPATION CITOYENNE ET RISQUES INDUSTRIELS

Après un panorama et une analyse de la concertation sur les risques industriels en France, ce Cahier propose des pistes pour engager une démarche de participation citoyenne. Les textes sont étayés d'exemples concrets et de paroles de riverains issus, entre autres, de la « Conférence riveraine de Feyzin », de la concertation lancée à Salaise-sur-Sanne, des travaux menés autour des PPRT dans le Dunkerquois...



CONCERTATION ET RÉALITÉS TERRITORIALES : LES LEÇONS DE SALAISE-SUR-SANNE

Ce Cahier relate l'histoire d'une expérience démocratique menée entre 2010 et 2013 sur la commune de Salaise sur Sanne. Le cahier décrit le diagnostic territorial mené sur le territoire en vue de créer un dispositif de concertation sur les risques industriels. Il apporte des éléments de réflexion sur les possibles de la concertation, mais aussi sur les freins ou les inerties locales.



RISKOPOLIS, UN SERIOUS GAME POUR DÉCOUVRIR LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS

Riskopolis® est un jeu de rôle et de plateau favorisant la prise de décision en situation. Chaque joueur est acteur de la concertation et pourra, au choix, devenir industriel, élu, membre d'association, représentant de la préfecture, de la Dreal, etc. Le but ? Défendre ses positions et trouver un compromis acceptable avec les autres acteurs pour réaménager le territoire.



Et toute notre rubrique en ligne dédiée aux « Risques Industriels et territoires »



